



## Analyse du Moniteur de la dette en Afrique

Les trois « C » des Bureaux de gestion de la dette : la coordination, la cohérence et la clarté



# TABLE DES MATIÈRES

1. Introduction	<b>3</b>
2. Relations du Bureau de gestion de la dette avec d'autres institutions gouvernementales	<b>5</b>
3. L'importance d'éviter des responsabilités incohérentes en matière de gestion de la dette	<b>11</b>
4. Une brève note sur l'importance relative de la gouvernance et du droit	<b>13</b>
5. Conclusion	<b>14</b>
<i>Références</i>	<b>15</b>

## Tableaux

Tableau 1 : Fréquence des réunions du BGD avec la Banque centrale	<b>8</b>
Tableau 2 : Fréquence des réunions du BGD avec le Bureau du budget	<b>8</b>
Tableau 3 : Fréquence des réunions du BGD avec le BCG	<b>9</b>

## Figures

Figure 1 : Relations formelles entre le BGD et la Banque centrale	<b>8</b>
Figure 2 : Relations formelles entre le BGD et le Bureau du budget	<b>8</b>
Figure 3 : Relations formelles entre le BGD et le BCG	<b>8</b>
Figure 4 : Les responsabilités d'emprunt sont-elles les mêmes pour la dette extérieure que pour la dette intérieure ?	<b>12</b>
Figure 5 : Les responsabilités d'emprunt sont-elles les mêmes pour la dette extérieure que pour la dette intérieure : rapport avec la composition de la dette ?	<b>12</b>
Figure 6 : Le mandat du BDG est-il codifié dans la législation ?	<b>13</b>



# 1. INTRODUCTION



## VUE D'ENSEMBLE

Le Moniteur de la dette en Afrique (MDA), qui a été lancé en septembre 2019, offre une plateforme unique de partage d'informations sur les politiques, les pratiques et les dispositions institutionnelles de l'administration centrale africaine en matière de dette et de gestion de la dette. Il offre plusieurs outils d'apprentissage transnational entre pairs sur l'émission et la gestion de la dette publique et donne aux décideurs politiques des informations supplémentaires sur la capacité et la compétence de leurs bureaux de la dette pour gérer la dette et les risques associés.

Ce rapport fait partie de la série d'analyses du MDA, un ensemble de rapports qui examinent les tendances en matière de gestion de la dette en Afrique, en utilisant les informations quantitatives et qualitatives disponibles sur le MDA. Les deux autres rapports disponibles en 2019 s'intitulent « Davantage de reporting de la dette, davantage de dette négociable » et « Réseaux de spécialistes en valeurs du Trésor et bourses : passerelles vers l'évolution du marché ». D'autres rapports seront produits chaque année en complément de la mise à jour annuelle des données du Moniteur de la dette en Afrique.

On dit souvent que la gestion efficace de la dette publique dépend : de la capacité et de la compétence technique du Bureau (ou Direction/Service/Unité) de gestion de la dette (BGD) ; du degré d'unification de la gestion de la dette en une seule unité ; de l'existence de lois fortes régissant la délégation des responsabilités de gestion de la dette (voir par exemple Banque mondiale, 2015 ; Dodaro, 2012 ; Wheeler, 2004). Bien que la capacité et la compétence technique soient, bien sûr, cruciales pour une gestion efficace et durable de la dette, nous constatons, en utilisant les données du Moniteur de la dette africaine (MDA) de l'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire (CABRI), que la composition de la dette n'est pas affectée de manière négative, lorsque différentes composantes de l'emprunt sont gérées par différentes unités. Nous constatons également que l'existence de lois formelles sur les responsabilités de gestion de la dette n'est pas mise en corrélation avec une composition plus durable de la dette.

Ce rapport, qui fait partie de la série d'analyses du MDA, montre que ce qui importe vraiment pour l'amélioration des résultats fonctionnels, c'est à la fois la coordination stratégique entre les BGD et d'autres institutions étatiques, et une délégation claire et cohérente des responsabilités de gestion de la dette. Les ouvrages consacrés à la gestion des finances publiques (GFP) n'accordent pas assez d'importance à ces deux aspects, pas plus que les praticiens de la GFP.

En premier lieu, la coordination avec d'autres parties gouvernementales est cruciale pour une gestion efficace et durable de la dette. Par exemple, une coordination efficace entre les BGD et le Bureau du budget, garantit l'inscription des considérations de dette aux délibérations budgétaires, tandis que la coordination avec le Bureau du Comptable général (le BCG) assure la disponibilité des liquidités à l'échéance des paiements et la gestion des liquidités inactives (oisives) de manière à éviter les emprunts inutiles.

Deuxièmement, la fonctionnalité du BGD dépend également de la question de savoir si le BGD lui-même assume des responsabilités cohérentes et clairement définies. En fait, il est souvent avancé que l'inclusion de toutes les opérations de gestion de la dette au sein d'une seule unité limite la diffusion d'une expertise technique rare dans l'ensemble du ministère des Finances et réduit la possibilité d'incoordination (Wheeler, 2004 ; FMI, 2017). Cependant, nous constatons que cette affirmation n'est pas nécessairement confirmée. Les unités fragmentées, organisées par responsabilité de différents types de financement, tels qu'extérieurs ou intérieurs, et concessionnels ou non concessionnels, n'ont pas automatiquement des effets négatifs sur les résultats de la dette. En particulier, les résultats du MDA semblent indiquer que les résultats de la composition de la dette ne sont pas négativement affectés lorsque différentes composantes de l'emprunt sont traitées par des unités distinctes. En outre, disposer de lois formelles s'avère moins crucial que d'avoir des responsabilités clairement définies.

L'analyse est organisée en deux parties. La première partie fournit une analyse descriptive de la coordination entre les BGD et d'autres institutions de l'ensemble des participants au MDA. Ce faisant, elle montre qu'il y a souvent un manque de coordination institutionnalisée entre les BGD et d'autres entités de l'État. Les modèles réitèrent où la coordination interinstitutionnelle peut être améliorée et rappellent les points mis en évidence qui peuvent être considérés comme cruciaux, mais qui, du fait de cette enquête préliminaire, ne semblent pas essentiels à la gestion efficace et durable de la dette.

La deuxième moitié du rapport décrit le degré de cohérence et de clarté des responsabilités des BGD. Fait intéressant, et contrairement à la documentation en la matière, l'analyse effectuée ici, n'estime pas qu'une structure organisationnelle spécifique est optimale. En revanche, cette analyse révèle que la fonctionnalité résulte d'une longue réflexion sur le contexte spécifique du pays et sur ses objectifs de gestion de la dette.

Le rapport ne conclut pas davantage que des responsabilités clairement définies doivent être formalisées dans la loi. Que les responsabilités soient organisées de façon informelle ou formelle, des avantages de pratiques claires et cohérentes de gestion de la dette peuvent apparaître. La question la plus importante est simplement de savoir si les dispositions institutionnelles sont claires et cohérentes.



***Que les responsabilités soient organisées de façon informelle ou formelle, des avantages de pratiques claires et cohérentes de gestion de la dette peuvent apparaître***

## 2. RELATIONS DU BUREAU DE GESTION DE LA DETTE AVEC D'AUTRES INSTITUTIONS GOUVERNEMENTALES



La qualité de la coordination entre les différentes parties de l'État influe sur la conception et la mise en œuvre de la politique macroéconomique. Les bureaucraties coordonnées ont tendance à réaliser plus facilement leurs objectifs de politiques, tandis que celles mal coordonnées, sont inefficaces et peinent à poursuivre de manière uniforme leurs objectifs de politiques. Le manque de coordination ouvre la voie à des priorités contradictoires et, éventuellement, à une ingérence politique excessive dans la gestion macroéconomique. Ce constat est particulièrement vrai dans le cadre de la dette publique, car les relations d'un BGD avec la banque centrale, le Bureau du budget et le BCG déterminent son aptitude à gérer la dette avec efficacité.

L'une des principales préoccupations est le rapport entre la politique monétaire et la gestion de la dette, qui met en avant les relations entre les BGD et les banques centrales. Parce que la dette à court terme est utilisée comme un outil de politique monétaire pour éponger l'excès de liquidités et pour financer les besoins d'emprunt des États, la coordination entre le BGD et la banque centrale s'avère essentielle. En particulier, lorsque les banques centrales sont indépendantes et gèrent la politique monétaire d'une manière relativement autonome (Cukierman, Webb et Neyapti, 1992 ; Fischer, 1995), la coordination des BGD avec les banques centrales est cruciale pour atteindre les objectifs connexes mais distincts d'une politique monétaire stable et d'une gestion efficace de la dette.

La banque centrale qui sert également de banquière de l'État gère les paiements par l'intermédiaire de la structure des comptes publics qui sont généralement conservés en son sein. Dans la plupart des pays africains, la banque centrale remplit également les fonctions de front office (salle des marchés) ou d'émission de la dette du BGD. Cette situation réitère l'importance pour les BGD d'agir en coordination avec les banques centrales dans le cadre de leurs opérations quotidiennes afin d'éviter soit des stratégies contradictoires soit la priorité donnée à la politique monétaire par rapport aux propres obligations de financement du gouvernement (Wheeler, 2004).



**La banque centrale qui sert également de banquière de l'État gère les paiements par l'intermédiaire de la structure des comptes publics**

L'Encadré 1 prend l'exemple de l'Afrique du Sud, l'un des pays participant au MDA, où les relations étroites entre la banque centrale et le BGD, et la confiance mutuelle qui en découle, ont contribué au développement du marché local.

Une autre préoccupation majeure est le rapport entre la politique budgétaire et la gestion de la dette. Les principales relations institutionnelles ici sont entre le BGD et le Bureau du budget. L'aptitude d'un BGD à maintenir la dette à des niveaux soutenables dépend en grande partie de la façon dont les considérations relatives à la dette s'inscrivent dans la planification et les délibérations de la politique budgétaire, que le Bureau du budget supervise.

### **Encadré 1 : La coordination de la gestion de la dette et de la politique monétaire en Afrique du Sud, une aubaine pour le développement des marchés**

Jusque dans les années 1990, la banque centrale sud-africaine, la South African Reserve Bank (SARB), contrôlait toutes les opérations de gestion de la dette. Au milieu des années 1990, dans le cadre du processus de restructuration de l'après-apartheid, le nouveau gouvernement démocratique a mis en place un BGD au sein de la Trésorerie nationale, dans la Division « Gestion des actifs et des passifs (GAP) », afin de séparer les opérations de gestion de la dette de la politique monétaire. Ce transfert des responsabilités de gestion de la dette s'est avéré efficace et la SARB et le Trésor travaillent en étroite coordination. Bien que les deux institutions ne se rencontrent que trimestriellement, ces réunions sont formelles et cohérentes, ce qui compte davantage que leur fréquence et qui permet à la SARB et à la GAP de fonctionner quotidiennement de façon relativement indépendante, mais conformément à des plans monétaires et de la dette coordonnés.

L'un des avantages de cette coordination est l'aptitude de la Trésorerie nationale d'émettre en toute confiance des obligations indexées sur l'inflation, instruments qui ont contribué au développement du marché local. Les obligations indexées sur l'inflation seraient risquées sans une coordination importante entre la SARB et la GAP parce que, si la politique monétaire était gérée par la GAP de manière imprévue, le coût des obligations indexées sur l'inflation pourrait augmenter rapidement. La coordination instaure la confiance et suscite la prise de conscience entre les plans de politique monétaire de la banque centrale et les opérations du BGD. Par extension, la coordination étoffe l'éventail d'instruments que la GAP peut utiliser lors de l'émission de titres de créance. Étant donné que les obligations indexées sur l'inflation intéressent les investisseurs, la coordination entre la banque centrale et le BGD fournit les règles de base sur lesquelles des instruments attrayants peuvent être émis et le marché intérieur peut se développer.

*Source : Division Gestion des actifs et des passifs, Trésorerie nationale sud-africaine*



**La gestion de trésorerie nécessite une coordination fréquente entre le BGD et le BCG pour éviter des soldes de trésorerie inactifs**

Une troisième préoccupation est le lien entre la gestion de la trésorerie et la gestion de la dette, qui met en évidence les relations entre les BCG et les BGD. Une gestion efficace de la trésorerie exige des agences publiques qu'elles gèrent les flux de dépenses lorsque les paiements sont exigibles, afin d'éviter de laisser des liquidités excédentaires sur les comptes des agences, ce qui implique que le gouvernement a emprunté inutilement. La gestion de trésorerie requiert également que les flux de recettes et de dépenses de l'État ne créent pas des variations inégales de liquidités. Par conséquent, une gestion de trésorerie responsable, nécessite une coordination fréquente (au moins une fois par mois) entre le BGD et le BCG pour veiller à ce que les flux à destination et en provenance des agences ainsi que de l'administration centrale soient généralement gérés de manière à éviter ces effets négatifs possibles de la gestion de trésorerie (Wheeler, 2004). L'Encadré 2 utilise le cas de l'Ouganda, un autre pays participant au MDA, pour illustrer les difficultés que peuvent rencontrer les BGD en l'absence d'une coordination significative avec les BCG ou de contributions aux opérations de gestion de trésorerie.

### **Encadré 2 : S'attaquer à la gestion fragmentée de la trésorerie et de la dette en Ouganda**

Les responsabilités de gestion de la trésorerie et de la dette ont longtemps été mal coordonnées en Ouganda, ce qui s'est traduit par une mauvaise gestion des liquidités, associée à des soldes de trésorerie inactifs ne produisant aucun intérêt et à des emprunts inutiles, en raison d'insuffisances de trésorerie et de remboursements mal coordonnés. Cette situation a entraîné des retards de paiement et l'accumulation d'arriérés, des coûts d'emprunt plus élevés et des difficultés à maintenir la confiance des créanciers. En fin de compte, la mauvaise gestion de trésorerie et les problèmes d'endettement ultérieurs, font qu'il est plus difficile pour les gouvernements de s'assurer que les besoins en dépenses sont satisfaits en cas de déficits de recettes.

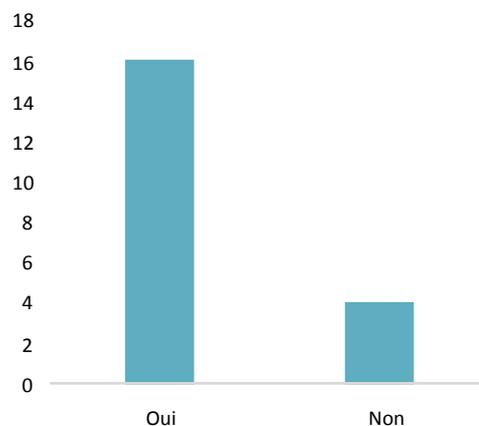
Afin d'améliorer la coordination, le gouvernement ougandais a mis en place une unité chargée de la politique de trésorerie à la Direction « Politique de la dette et de la trésorerie ». L'Unité de la politique de trésorerie a pour mandat : (i) de superviser tous les comptes bancaires de l'État ; (ii) de prévoir les flux de trésorerie ; et, (iii) de mettre en œuvre de bonnes pratiques en matière de gestion active de la trésorerie.

Les défis liés à la compréhension et à l'acceptation des rôles attribués aux différentes divisions ont d'abord limité l'aptitude de l'Unité de la politique de trésorerie à remplir son mandat. Des réunions bimensuelles ont aidé les parties prenantes à définir clairement leurs rôles et à établir des pratiques en fonction de ces rôles. Par exemple, ces réunions ont permis de clarifier que le rôle du BCG est de traiter les paiements, tandis que l'Unité de la politique de trésorerie est responsable de la prévision et de la planification des opérations de trésorerie de l'Ouganda. Parmi les autres défis initiaux, figuraient la lenteur de l'échange d'informations et l'insuffisance de la capacité en matière de planification. Les réunions mensuelles de prévision contribuent maintenant à combler ces lacunes en matière d'informations et de planification. Cette approche est d'autant plus importante que le niveau d'endettement de l'Ouganda augmente, ce qui exige un plus grand nombre d'opérations de gestion de trésorerie et de la dette.

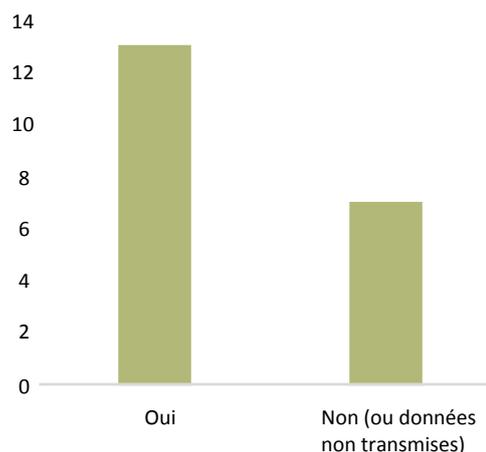
*Source : Direction de la politique de la dette et de la trésorerie, ministère des Finances, de la Planification et du Développement économique, Ouganda*

Le MDA de CABRI fournit de la matière pour évaluer l'état de ces relations entre tous les gouvernements participants. Les relations des BGD avec les banques centrales, les Bureaux du budget et les BCG ont été notées selon que les relations sont formelles, ce qui signifie que ces relations interinstitutionnelles sont codifiées ou non par la loi, impliquent des réunions régulièrement programmées entre les institutions, la participation aux mêmes comités de haut niveau, ou une combinaison de ces derniers qui reflète une coordination interinstitutionnelle régulière et prévisible.<sup>1</sup> En outre, la fréquence de ces réunions a également reçu une note, allant de réunions « hebdomadaires » à « moins fréquentes », à « variées » ou « ponctuelles » qui se produisent que lorsqu'elles sont jugées nécessaires. Les résultats des réponses des participants au MDA sont présentés aux Figures et aux Tableaux 1 à 3.

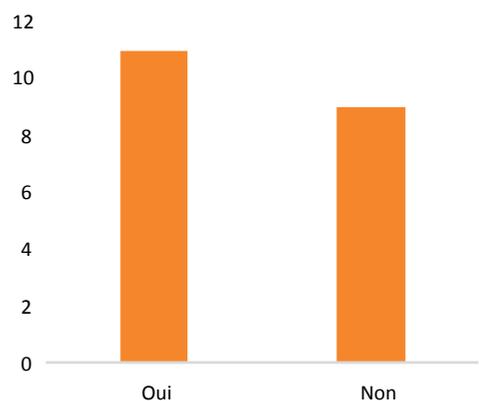
**Figure 1 : Relations formelles entre le BGD et la Banque centrale**



**Figure 2 : Relations formelles entre le BGD et le Bureau du budget**



**Figure 3 : Relations formelles entre le BGD et le BCG**



1 Si la réponse du pays au MDA a simplement indiqué que le BGD et les autres institutions agissent en coordination parce qu'ils font partie du ministère des Finances, cette réponse n'a pas été codée comme « formelle » parce qu'elle n'a pas saisi ou précisé des relations précises.

**Tableau 1 : Fréquence des réunions du BGD avec la Banque centrale**

Hebdomadaire	Mensuelle	Bimestrielle	Trimestrielle	Variée/n.d.
Eswatini	Cameroun	Madagascar	Afrique du Sud	Burkina Faso
Ghana	Lesotho		Botswana	Côte d'Ivoire
Malawi	Ouganda		République centrafricaine	Kenya
Maurice	Tunisie			Libéria
Sierra Leone				Namibie
				Nigéria
				Seychelles

**Tableau 2 : Fréquence des réunions du BGD avec le Bureau du budget**

Hebdomadaire	Mensuelle	Bimestrielle	Annuelle	Variée	Jamais (ou aucune fréquence n'a été indiquée)
Malawi	Burkina Faso	Madagascar	Botswana	Côte d'Ivoire	Afrique du Sud
	Cameroun			Eswatini	Nigéria
				Ghana	Ouganda
				Kenya	Tunisie
				Lesotho	
				Libéria	
				Maurice	
				Namibie	
				RCA	
				Seychelles	
				Sierra Leone	

**Tableau 3 : Fréquence des réunions du BGD avec le BCG**

Hebdomadaire	Mensuelle	Trimestrielle	Variée	Jamais (ou aucune fréquence n'a été indiquée)
Burkina Faso	Cameroun	Eswatini	Botswana	Afrique du Sud
Lesotho	Ouganda		Côte d'Ivoire	Madagascar
Malawi	Tunisie		Kenya	Nigéria
Maurice			Ghana	République centrafricaine
			Libéria	
			Namibie	
			Seychelles	
			Sierra Leone	

Les résultats suggèrent que le degré de coordination entre les BGD et d'autres institutions varie considérablement selon les participants au MDA. La plupart des pays indiquent que leur BGD entretiennent des relations formelles avec leur banque centrale, bien que la fréquence des réunions varie ; plusieurs d'entre eux signalant qu'ils ne rencontrent la banque centrale que selon leurs besoins ou à intervalles irréguliers. Seuls les deux tiers des répondants font état de relations de bureau entre le BGD et le Bureau du budget, avec d'importantes variations de fréquence des réunions. Les réponses de quatre pays suggèrent qu'ils ne rencontrent pas du tout le Bureau du budget. Des résultats similaires sont observés dans les relations entre le BGD et le BCG. Encore une fois, les deux tiers des répondants indiquent qu'il n'existe pas de relations formelles entre le BGD et le BCG et plusieurs pays signalent des réunions irrégulières ou inexistantes entre les institutions.

Bien que les limites des données empêchent d'évaluer les effets de ces relations, il y a de bonnes raisons de penser que la coordination interinstitutionnelle relativement informelle et peu fréquente limite l'aptitude du BGD à gérer la dette durablement. Comme il a été mentionné au début de cette partie, une coordination minimale entre les BGD et d'autres institutions complique le contrôle du BGD sur la dette : la politique monétaire peut être en contradiction avec les priorités de gestion de la dette, les considérations de dette peuvent ne pas être pleinement prises en compte au cours des processus budgétaires et la gestion des flux de trésorerie peut ne pas être exhaustive si la dette n'est pas entièrement comptabilisée dans les pratiques comptables nationales.

En outre, la coordination est un indicateur d'une gouvernance de qualité. Des opérations de l'État coordonnées et fiables renforcent la confiance dans ses actions, ce qui peut accroître la confiance des investisseurs dans la planification macroéconomique gouvernementale. Par exemple, une gouvernance de qualité a été liée à une baisse des coûts d'emprunt, ce qui signifie que la coordination entre les institutions est probablement essentielle à une gestion durable de la dette (Kaufmann et Kraay, 2002 ; Mosley, 2003 ; Kaufmann, Kraay et Mastruzzi, 2009 ; Mehrotra, Miyajima et Villar, 2012 ; Kopits, 2013). Des opérations gouvernementales coordonnées peuvent également accroître la redevabilité parmi les entités infranationales et les entreprises d'État (Tanzi, 1995 ; Ter-Minassian et Craig, 1997 ; CABRI, s.d.), qui sont peut-être plus susceptibles de s'aligner sur les processus de l'administration centrale si elles sont fortement coordonnées. Des opérations de la dette mal coordonnées risquent de laisser passer ces avantages de la confiance et de la redevabilité.

Au moins, l'état de la coordination du BGD avec d'autres institutions gouvernementales que les répondants au MDA peuvent encore apporter des améliorations, en particulier, dans le cadre des relations que les BGD entretiennent avec les bureaux du budget et les BCG. Ce constat fournit de la matière pour une analyse plus approfondie, ainsi que l'identification de lacunes en matière de coordination interinstitutionnelle que les gestionnaires de la dette peuvent chercher à combler pour augmenter la capacité de leur BGD à gérer efficacement la dette.



**Des opérations de l'État coordonnées et fiables renforcent la confiance dans ses actions, ce qui peut accroître la confiance des investisseurs dans la planification macroéconomique gouvernementale**

### 3. L'IMPORTANCE D'ÉVITER DES RESPONSABILITÉS INCOHÉRENTES EN MATIÈRE DE GESTION DE LA DETTE



Dans de nombreux domaines de l'administration publique, les ouvrages consacrés à ce sujet supposent que la fragmentation des unités bureaucratiques et, donc des responsabilités, conduit à des inefficiences et à une faible coordination. On dit souvent que des responsabilités fragmentées dans l'administration publique sont problématiques et que les gouvernements devraient se préoccuper de « gagner en efficience [et de devenir] plus efficaces ... en réduisant... la fragmentation des programmes et des activités au niveau fédéral » (Dodaro, 2012 : 1).

Dans le cadre de la gestion de la dette, des problèmes liés à la fragmentation peuvent survenir lorsqu' « une entité est responsable des emprunts concessionnels extérieurs, une deuxième entité des emprunts extérieurs à des conditions commerciales, une troisième entité des emprunts intérieurs auprès d'investisseurs institutionnels, une quatrième entité des emprunts auprès du secteur intérieur de la petite clientèle, et ainsi de suite » (Banque mondiale, 2015 : 7). De telles responsabilités fragmentées en matière de gestion de la dette peuvent compliquer la tâche de garantir l'alignement de l'emprunt sur les stratégies nationales de la dette et de présenter le gouvernement aux investisseurs comme un débiteur fiable et cohérent.

Toutefois, cette nécessité ne s'applique pas toujours. Dans certains cas le contexte local implique que la responsabilité fragmentée est nécessaire, voire meilleure que la responsabilité unifiée, comme au Ghana (voir Encadré 3). Ce qui compte en l'occurrence, c'est de délimiter clairement les rôles et de comprendre les raisons pour lesquelles ils ont été attribués de cette façon.

Le MDA de CABRI fournit la matière nécessaire à l'évaluation du degré de fragmentation de la gestion de la dette entre les gouvernements participants. L'un des aspects de cette question est de déterminer si toutes les opérations de financement intérieures et extérieures sont contrôlées par les mêmes unités. Les opérations fragmentées de la dette intérieure et extérieure, où différentes unités sont responsables de différentes composantes de l'emprunt, peuvent accroître les possibilités de mauvaise coordination, voire même, d'opérations et de priorités contradictoires. La Figure 4 montre une fragmentation importante des responsabilités d'emprunt entre les participants au MDA, avec 13 pays signalant que les emprunts intérieurs et extérieurs sont gérés par différents ensembles d'institutions.

Toutefois, contrairement à la ligne de pensée traditionnelle selon laquelle la fragmentation peut entraîner des résultats indésirables de la dette, les résultats du MDA semblent indiquer que les pays dotés d'unités opérationnelles intérieures et extérieures unifiées n'ont pas nécessairement des caractéristiques plus favorables en matière de dette. Un exemple de cette constatation est donné à la Figure 5, qui montre que les pays dont les opérations intérieures et extérieures sont fragmentées ont en fait un montant de dette intérieure plus conséquent que les pays dont les opérations sont complètement unifiées. En outre, les pays dont les opérations de dette intérieure et extérieure sont fragmentées, ont une dette plus négociable que ceux dont les opérations sont unifiées.

Bien que l'explication de ces résultats requière une recherche plus approfondie, ces derniers suggèrent que les pays dont les opérations de dette extérieure et intérieure sont fragmentées pourraient ne pas être confrontés à des difficultés



**Les résultats du MDA semblent indiquer que les pays dotés d'unités opérationnelles intérieures et extérieures unifiées n'ont pas nécessairement des caractéristiques plus favorables en matière de dette**

pour s'assurer que les ressources intérieures et la liquidité du marché sont la priorité. Ces résultats contrastent avec les hypothèses des ouvrages consacrés à cette question et justifient une enquête plus approfondie.

Cependant, il est intéressant de noter que, de cette dette intérieure, les pays ayant une responsabilité unifiée pour les opérations de dette extérieure et intérieure ont près de 15 pour cent de plus de dettes négociables que non négociables. Encore une fois, bien qu'il faudrait approfondir les recherches, ces résultats suggèrent que les pays dont les opérations de dette extérieure et intérieure sont fragmentées pourraient être confrontés à des difficultés pour s'assurer que les ressources intérieures et la liquidité du marché sont la priorité.

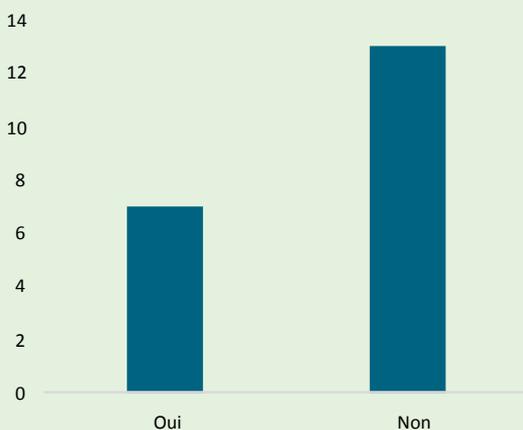
La dette en monnaie nationale et la dette négociable sont des ambitions à long terme valables pour les gestionnaires de la dette. Bien que la dette en devises soit essentielle pour le développement, en particulier jusqu'à ce qu'un certain niveau de demande de dette publique en monnaie nationale soit atteint, la dette en monnaie nationale est importante pour les gestionnaires de la dette, car elle contribue à la protection du portefeuille de la dette du pays contre une exposition excessive aux fluctuations des taux de change et, par conséquent, aux problèmes de remboursement potentiels. Pendant ce temps, la dette négociable contribue à l'établissement des marchés intérieurs, car elle reflète à la fois la demande de dette publique et implique qu'il existe davantage d'instruments sur lesquels les marchés intérieurs peuvent se développer (CABRI, 2019).

### Encadré 3 : Quand la fragmentation est meilleure : le cas du Ghana

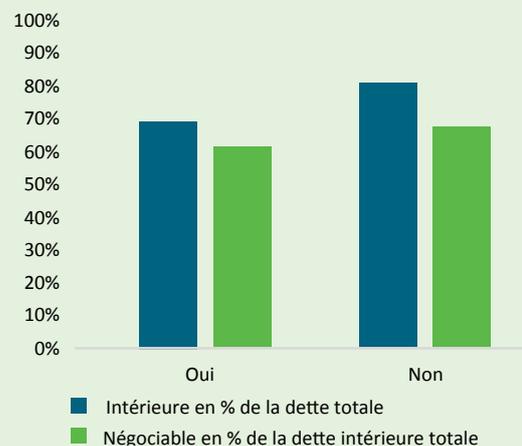
Au Ghana, la Division « Gestion de la dette » gère la dette liée au marché et le service de la dette en devises et en monnaie nationale. La Division « Mobilisation des ressources extérieures » (DMRE) est chargée de négocier et de décaisser tous les prêts concessionnels et de projets, de coordonner l'aide et d'aligner les projets des donateurs sur les priorités de développement et de budget. Bien qu'il soit reconnu au sein du ministère ghanéen des Finances et de la Planification économique qu'un BGD unifié est généralement considéré comme une pratique optimale ou exemplaire, les responsabilités importantes qui incombent à la DMRE, justifient qu'elle soit une division autonome. La clarté de cette justification et de cette délimitation des rôles a fait qu'il y a eu peu de contestations ou de confusion entre ces divisions.

Source : FMI (2017)

**Figure 4 : Les responsabilités d'emprunt sont-elles les mêmes pour la dette extérieure que pour la dette intérieure ?**



**Figure 5 : Les responsabilités d'emprunt sont-elles les mêmes pour la dette extérieure que pour la dette intérieure : impact sur la composition de la dette ?**



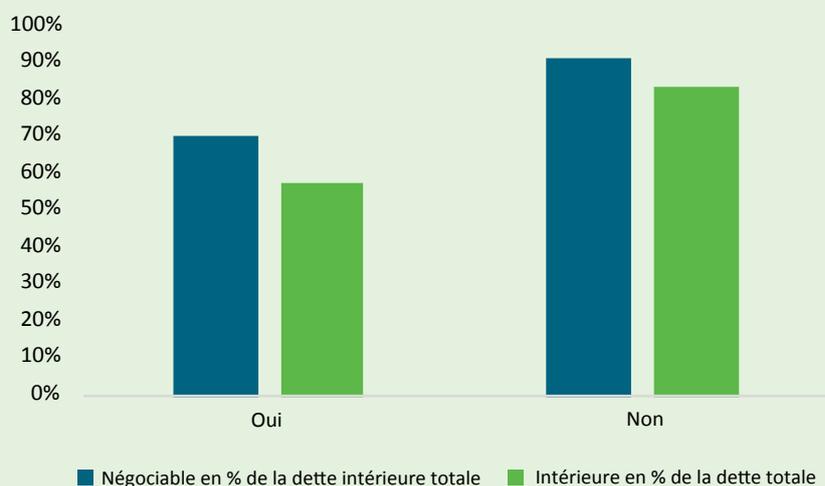
## 4. UNE BRÈVE NOTE SUR L'IMPORTANCE RELATIVE DE LA GOUVERNANCE ET DE LA LÉGISLATION



Il est intéressant de noter que les résultats du MDA semblent indiquer que la clarté et la cohérence des responsabilités en matière d'endettement sont plus importantes que la question de savoir si ces responsabilités sont codifiées dans des textes de loi. La Figure 6 montre que les pays dont le mandat de leur BGD est formalisé par la législation ne semblent pas bénéficier d'avantages sur le plan de la composition de la dette. En effet, les BGD qui n'ont pas de mandat officiellement codifié semblent avoir davantage de dette intérieure et de dette négociable que les BGD dont les mandats sont officiellement codifiés.

Il est important de reconnaître ces résultats parce qu'ils suggèrent que les avantages d'une gestion de la dette non fragmentée peuvent exister en l'absence de lois formelles. En d'autres termes, par rapport à la Partie 3 ci-dessus, c'est la preuve que des mandats formels sont moins importants que des processus cohérents et des structures d'autorité clairement définies, qu'elles soient formelles ou informelles. Les opérations en pratique sont plus importantes que les cadres juridiques.

Figure 6 : Le mandat du BDG est-il codifié dans la législation ?



**Les opérations en pratique sont plus importantes que les cadres juridiques**



## 5. CONCLUSION

Ce rapport donne un aperçu des dispositions institutionnelles essentielles à une gestion efficace de la dette et, par conséquent, à la viabilité des finances publiques. La première partie du rapport décrit l'état de la coordination des BGD avec les banques centrales, les Bureaux du budget et les BCG, selon les participants au MDA. Bien qu'il existe une coordination importante entre les BGD et les banques centrales, celle-ci s'avère moindre pour ce qui est des Bureaux du budget et des BCG. En outre, la fréquence de la coordination varie considérablement dans les trois relations. Cette évaluation descriptive dans la première partie de ce rapport suggère que les BGD des participants au MDA peuvent améliorer la manière dont ils agissent en coordination avec ces institutions importantes ainsi que la fréquence à laquelle ils le font.

La deuxième partie du rapport illustre la mesure dans laquelle les BGD assument une responsabilité fragmentée des différents types d'emprunts. Contrairement à la pensée traditionnelle selon laquelle la fragmentation se traduit par des résultats indésirables en matière de dette, les résultats du MDA figurant dans ce rapport suggèrent que la responsabilité unifiée de la gestion de la dette n'améliore pas forcément la soutenabilité (ou viabilité) du portefeuille de la dette.

De la même façon, les lois officielles régissant les responsabilités de gestion de la dette semblent moins importantes que la question de déterminer si les responsabilités en matière de gestion de la dette sont claires et cohérentes dans la pratique. En d'autres termes, la cohérence et la clarté des responsabilités en matière de gestion de la dette peuvent être informelles ou formelles- la question clé est de savoir s'il y a clarté et cohérence.

Ce rapport propose quelques pistes intéressantes et importantes pour de futures recherches. D'une part, les relations (ou l'absence de relations) identifiées dans la première moitié du rapport semblent indiquer que la coordination peut être améliorée. D'autre part, les éléments probants de la deuxième moitié du document suggèrent que les efforts, visant à unifier les opérations ou à formaliser les opérations de la dette dans la législation, peuvent ne pas être aussi indispensables qu'on le suppose souvent. Il est essentiel de déterminer pourquoi il en est ainsi et quels facteurs peuvent se révéler déterminants pour assurer la gestion durable de la dette, parce qu'en fin de compte, une gouvernance de qualité influe de manière importante sur les résultats de la dette (Tanzi, 1995 ; Ter-Minassian & Craig, 1997 ; Kaufmann & Kraay, 2002 ; Mosley, 2003 ; Kaufmann, Kraay & Mastruzzi, 2009 ; Mehrotra, Miyajima & Villar, 2012 ; Kopits, 2013).

# RÉFÉRENCES

- Banque mondiale (2015) *Méthodologie de la performance en matière de gestion de la dette (DemPA)*. Washington DC : Banque mondiale. Disponible à : <http://documents.worldbank.org/curated/en/238181468189261596/Methodologie-devaluation-de-la-performance-en-matiere-de-gestion-de-la-dette-DEMPA>
- CABRI (Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire) (2019) *Davantage de reporting de la dette, davantage de dette négociable*. Pretoria, Afrique du Sud : CABRI.
- CABRI (s.d.) *Gestion de passifs éventuels explicites : Les garanties de crédit de la dette des entités étatiques*. Document de position de CABRI. Pretoria, Afrique du Sud : CABRI. Disponible à : [https://www.cabri-sbo.org/uploads/files/Documents/Position-paper-CL\\_ENG.pdf](https://www.cabri-sbo.org/uploads/files/Documents/Position-paper-CL_ENG.pdf) [consulté le 05.08.19].
- Cukierman A, Webb SB & Neyapti B (1992) Measuring the independence of central banks and its effects on policy outcomes. *The World Bank Economic Review* 6(3): 353–98.
- Dodaro GL (2012) More efficient and effective government: Opportunities to reduce duplication, overlap and fragmentation, achieve savings, and enhance revenue. Témoignage devant le Comité de surveillance et de réforme gouvernementale de la Chambre des représentants, GAO-12-449T. Washington DC : Government Accountability Office (*Bureau des comptes publics*). Disponible à : <https://www.gao.gov/assets/590/588900.pdf> [consulté le 05.08.19].
- Fischer S (1995) Central-bank independence revisited. *The American Economic Review* 85(2): 201–6.
- Kaufmann D & Kraay A (2002) *Growth without governance*. Document de travail de recherche sur les politiques de la Banque mondiale n° 2928. Washington DC : Banque mondiale.
- Kaufmann D, Kraay A & Mastruzzi M (2009) *Governance matters VIII: Aggregate and individual governance indicators, 1996–2008*. Policy Research Working Paper 4978. Banque mondiale. Disponible à : [http://papers.ssrn.com/sol3/Papers.cfm?abstract\\_id=1424591](http://papers.ssrn.com/sol3/Papers.cfm?abstract_id=1424591) [consulté le 05.08.19].
- Kopits G (ed.) (2013) *Restoring public debt sustainability: The role of independent fiscal institutions*. New York: Oxford University Press.
- Mehrotra A, Miyajima K & Villar A (2012) *Financial structure and the development of domestic bond markets in emerging economies*. BIS Papers 67. Bank of International Settlements.
- Mosley L (2003) *Global capital and national governments*. Cambridge Studies in Comparative Politics. New York: Cambridge University Press.
- Tanzi V (1995) Fiscal federalism and decentralization: A review of some efficiency and macroeconomic aspects. *Conférence annuelle de la Banque mondiale sur l'économie du développement*, 295–315.
- Ter-Minassian T & Craig J (1997) Control of subnational government borrowing. In Ter-Minassian T (ed.) *Fiscal federalism in theory and practice*. Washington DC : Fonds monétaire international.
- Wheeler G (2004) *Sound practice in government debt management*. Washington DC : Banque mondiale.



SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER

Ce rapport a été rédigé par Benjamin Cormier, tout en tenant compte des conseils du Secrétariat de CABRI. De vifs remerciements sont adressés aux bureaux de gestion de la dette de l'Afrique du Sud, du Botswana, du Burkina Faso, du Cameroun, de la Côte d'Ivoire, d'Eswatini, du Ghana, du Kenya, du Lesotho, du Libéria, de Madagascar, du Malawi, de Maurice, de la Namibie, du Nigéria, de l'Ouganda, de la République centrafricaine, des Seychelles, de la Sierra Leone et de la Tunisie, pour avoir répondu à l'enquête du MDA, sur laquelle repose ce rapport.

Pour tout renseignement sur CABRI, ou pour obtenir des exemplaires de cette publication, veuillez contacter :

CABRI Secretariat (Secrétariat de CABRI)

Cnr John Vorster & Nellmapius Drive,

Centurion, 0062

South Africa (Afrique du Sud)

Téléphone : +27 (0)12 492 0022

Email : [info@cabri-sbo.org](mailto:info@cabri-sbo.org)

[www.cabri-sbo.org](http://www.cabri-sbo.org)

Correction par Laurie Rose-Innes

Production par Simon Chislett et Leith Davis

Ce projet a été financé par la Banque africaine de développement, la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH au nom du ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ) et de l'Union européenne (UE) ainsi que par la Fondation Gates. Les résultats et les conclusions contenus dans cette publication ne reflètent pas nécessairement leurs positions ou politiques.



AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP  
GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE  
DE DEVELOPPEMENT



**giz** Deutsche Gesellschaft  
für Internationale  
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

**BILL & MELINDA**  
*GATES foundation*

'Bill & Melinda Gates Foundation' is a registered trademark of the Bill & Melinda Gates Foundation in the United States and is used with permission.